

# 政策意思決定の構造と過程

## はじめに

一九六〇年代の高度経済成長期における著しい経済、産業の発展にもなつて、都市においては、人口と産業が過度に集中するという傾向が見られるようになった。特に、大都市においては、人口集中にもなう過密化、住居問題、また、工場集中にもなう公害などの生活環境整備の問題など早急に解決されなければならない問題が多く生じてきた。

また、他方、低開発地域や未開発地域においては、こういった経済成長に取り残される形となり、経済・産業の未発達、人口の減少といった問題が生じた。

そこで、こういった地域格差をなくすために、また、低開

発地域や未開発地域の発展のための方法として考えられるのが地域開発である。すなわち、地域開発が地元の既成産業の振興であれ、外部からの企業誘致であれ、そこで重要となるのは地域開発の方向を決定する過程、つまり、政策意思決定の構造と過程である。

そこで、本稿の課題は、三重県尾鷲市における火力発電所増設問題を事例として取り上げ、その誘致過程において、どのようにして意思形成がなされ、そして政策決定が行なわれるのかを分析することによって、地域社会における政策意思決定の構造と過程を明らかにすることである。

また、この課題を説明する方法として地域権力構造分析を用いる。つまり、火力発電所が増設される過程において、そ

西 谷 弘

こでなされる意思決定に対して、国、地方自治体、企業、住民がどのように関与し、そこに、どのように権力が行使されたのか、また、権力を行使された側は何を考え、それを受けとめたのかを分析することによって、これを解明する。

## 第一節 政策意思決定と地域権力構造分析

F・ハンターの「リージョナル・シティー」の調査以降、地域社会における権力構造分析は社会学の主要な課題となった。

そして、いわゆるコミュニティ・パワー・ストラクチャー (community power structure) 論争をまき起こすことになるわけだが、この論争自体、つまるところ「評判法派 対 多元主義派」の対立とみるのが妥当である。すなわち、そこでの争点を整理すると次のような三点になる。

。権力概念及び権力所有者の発見方法

—— 評判法とイッシュュー法 ——

。権力の影響範囲

—— イッシュューの全般性と分散性 ——

。権力構造の時間性

—— 権力の配分及びその統合・パターンの永続性と短期

性 ——<sup>(1)</sup>

しかし、もう少しマクロな視点で両派をとらえた場合、どちらも「伝統的な権力構造分析」として見ることができる。

つまり、声価によって誰がリーダーであるかをさぐろうとする評価法と“Key issue”において、「誰が関与し、誰が得をして、誰が説き伏せたのか」をさぐることによってリーダーを把握しようとするイッシュュー法と結局はどちらも権力を持った者の立場から権力構造をとらえようとしている。すなわち、両派とも非権力者 (Powerlessness) の立場から権力構造をとらえようとしていない。あくまでも、権力構造とは権力者 (Power) と非権力者 (Powerlessness) 両方のサイドからのアプローチによって、はじめて把握できるものであると考えられる。だからこそ、「沈黙の現象が、権力の研究から区別されている (The phenomenon of quiescence is separated from the study of power)」とする「J・ガベン

ダの主張を再認識する必要がある。

そこで、こうした「伝統的な権力構造分析」を出発点として、次に、クローズ・アップされる「新たな権力構造分析」とは、いかなるものであるのか。まず、その前提として考えるべきことは、権力構造自体を権力者と非権力者 (Power and Powerlessness) 、反抗と沈黙 (rebellion and quiescence) とこの二面性 (Two face) としてとらえる事である。

すなわち、権力の二面性 (Two face of Power) が「新たな権力構造分析」の根幹となるのである。つまり、「権力は意思決定の過程に参与している人だけでなく、必然的に関与者から除外されている人々によっても動かされる」<sup>(3)</sup> という P・バカラック、M・バラツの主張のように、「powerlessness 及び quiescence という second face の立場から権力構造をとらえることが、当然、必要となってくるわけである。そこで、「新たな権力構造分析」というのは、政策決定の過程において「誰が、何を、いつ、どのようにして、権力を行使したのか」を分析すると同時に、「誰が、何を、いつ、どのようにして、権力から疎外されたのか」<sup>(4)</sup> を分析することであり、また、両者の相互関係を分析することによって権力構造をとらえようとするのである。

つまり、この相互関係を分析する中で second face、すなわち、powerlessness サイドからのアプローチのもっとも重要な視点は、「なぜ、権力をもたない者が、黙っているのか。(Powerless is silence? Why he sits frozen in silence?)」言いかえれば、「なぜ、権力を行使するものに従うのか」という点である。つまり、権力をもたない者が、権力構造の中で「何を考え、何を意識して、行動をおこすのか」それが、重要なのである。これを、明確にすることによって、はじめ

て権力構造を把握できるのではないだろうか。

## 第二節 火力発電所増設問題に対する

### 政策意思決定

#### ① 電源開発と政策意思決定

電源開発とは、ほとんどの場合、国家資金に依存する特殊事業であり、一種、国家事業の側面をもつ。すなわち、民間企業の企業誘致とは異なり、電源開発の場合、国、県、企業、市、住民といった側面から、マクロな視点でとらえなければならない問題である。

そこで、まず権力をもつ国、県、企業、市と権力をもたない住民が、火力発電所増設問題に対してそれぞれの立場が、何を考え、どのような行動をおこしたのかを考察してみたい。

この尾鷲三田火力発電所<sup>(5)</sup>三号機増設問題の場合、昭和四四年二月と昭和五六年六月の二度にわたり中部電力の方から尾鷲市長に対して三号機、四号機増設<sup>(6)</sup>の申し入れがあったわけだが、中部電力が増設を申し入れるに当たっては、まず、電源開発促進法<sup>(7)</sup>にもとづいた手続きにそって、電源開発調整審議会<sup>(8)</sup>に火力発電所増設の申請をしなければならぬ。

すなわち、国が認めなければ電源開発は行なえないということになる。言いかえれば、国が認めた上で押し進められる

電源開発とは国と企業の協同事業といえる。

そこで、国と企業（中部電力）が三号機増設に対して何を求めていたのか、また、どのような背景の中で増設問題がおこってきたのかを考えてみたい。

現在、操業を行なっている一号機、二号機は、二機で七五万Kwhの発電力をもつ。この電力は、一四二Kmの超高压尾鷲幹線により西名古屋へ送電されている。一方、電源開発御池原水力発電所を経て熊野幹線により南大阪発電所へも送電されている。<sup>(9)</sup>しかし、中部電力管内における昭和五八年度の最大電力実績は一四二四万Kwとなったが、今後も着実な増加が見込まれ、昭和六二年度には一六六四万Kwに達するものと予想される。これらの需要増加に対して、中部電力は知多第二火力一、二号機等の電源開発を進めてきたが、昭和六二年度以降については需給の逼迫が予想される。このため安定した電力の供給を確保するため鋭意電源開発を行なう必要があり、その開発の一環として、尾鷲三田火力発電所三号機の建設が計画されたのである。<sup>(10)</sup>三号機の発電力は五〇万Kwhであり、一機で今までの二機の七割の発電力をもつわけである。

ここで重要となるのは、電力というのは国民生活にとってもっとも大切なエネルギーであり、水、ガスなどと同様、公

共性の高いものである。すなわち、尾鷲三田火力発電所三号機増設問題は、尾鷲市だけでなく、中部・関西と広域にわたる問題なのである。だからこそ、国としても国民生活の電力確保は国家レヴェルでの事業であり、三号機増設問題に対して積極的に働きかけるわけである。また、企業（中部電力）にとっても、前述のような国と同様な使命から三号機増設を押し進めるわけだが、企業であるからして、そこには、当然、営利目的という立場がある。つまり、尾鷲市が営利的立場に立った上で、火力発電所増設にもっとも適していると判断したからこそ、増設を行なうわけである。

こういった点で、国と企業には多少立場上、考え方のズレはあるが、増設に対して積極的に働きかけることにおいては一致している。

次に、尾鷲市が積極的に三号機増設を望んでいるもっとも大きな理由は、増設にともなう経済効果により市の財政建て直しを行ないたいということである。

具体的には、尾鷲市役所火力対策室で作成した「三号機増設による地域経済への影響」によると昭和五九年八月に着工して、昭和六一年に運開するまでの約三ヶ年と建設後五年間の計八年間の経済効果を予測すると、八年間で電源立地促進対策交付金が六億七千五百万円、固定資産税（建設後）が二

七億一千九百万円、都市計画税が三千二百万円、市民税が二億一千六百万円の計二億九千七百万円。また、工事費支出では建設関係で建設中に三〇億五千三百万円、保修関係で建設中、建設後合わせて一三億三千二百万円の計四億八千五百万円。これに委託費五億三千百万円、諸雑費、発電用消耗品

費、賃借料などが七億四千二百万円。そして消費支出は生活消費が建設中一億八千百万円、建設後七億三千二百万円の計二億一千万円、宿泊、出張消費が建設中一億八千三百万円、建設後二千九百万円の計二億二千二百万円で合わせて二億八千九百万円となり、税収、工事生活消費合わせた地元支出額は建設中に六億八百万円、建設後に六億一千七百万円の合計一二億二千五百万円となる。ここ最近の尾鷲市の財政状況というのは、紀勢新聞、昭和五九年一月一日付の記事によると、「五七年度において実質単年度収支で約二億三千万円の赤字となり、これは財政調整基金の積立金から二億三千三百万円を振り出すことで、なんとか急場をしのいだ

だが、積立金はあと一億七千五百万円しか残っておらず、五八年度の実質赤字が仮に二億九千万円を超えると非常事態となる。（中略）三号機増設がオ・ジャンになると、真っ先に困るのは市であって、財政にやりくりがつかなくなると当然財政運営に対し政治責任の追求が始まるから、市長としても政

治生命を賭けて、是が非でも三号機増設を実現しなければならぬという事情を秘め、推進の本質は財政危機にあるという指摘にほかならない」というように説明している。このような財政状態の中で尾鷲市が三号機増設に対して多大な期待をもつのは当然かもしれない。

それでは、こういった国や企業、市が三号機増設に対して、どのように働きかけたかを分析してみたい。

まず、三号機増設を決定するにあたり、もっともポイントとなったのは尾鷲漁業協同組合（以下、漁協）の反対である。昭和五十七年七月一〇日、漁協、総代会において三号機増設絶対反対の決議を行なったのである。これには、通産省の指導で漁協の反対のままで火力発電所増設は認めるわけにはゆかない、という背景がある。

そして、昭和五十八年四月五日、市議会において中部電力に対し、アセスメント提出を求める議決を行ない、市長は、その後数回、漁協に対して、アセスメント検討及び増設に対する協力を求めた。しかし、それ以外に非顕示的な権力が漁協に対して少なからず行使されたと考えられる。その解明は、後ほど行なうとして、ここでは、市長が行なった顕示的な働きかけをしてみる。

そこで、市長の立場を如実に表わしている行動というのが、

昭和五八年一月二四日、新聞にアセスメント検討を呼びかける声明文を掲載し、翌日の総会においての組合一人一人の投票に対して、協力を求めた、という行動である。

次に、企業（中部電力）としては、昭和五九年二月一六日の「尾鷲三田火力発電所三号機増設に係る環境影響評価準備書（アセスメント）」公開を契機として漁協や一般住民を対象にしたアセスメント説明会を開き、公害防止に対する設備や発電所建設後の安全性の問題などの説明を行ない漁協や住民の理解と協力を求めた。<sup>(1)</sup>

このような過程の後、最終的には、昭和五九年六月八日、漁協、総会において増設に対する賛成可決により、条件面での交渉は残っていたが実質的に三号機増設が決定されたのである。その後、昭和五九年七月一日、中部電力との間で協力の折り合いもつき、市長から中部電力に対し漁協の同意書が提出された。そして、七月六日、電源開発調整審議会での承認を受け、尾鷲三田火力発電所三号機増設が正式決定した。しかし、この段階に至るまで上からの明示的な権力の行使はされていないと考えられる。どちらかといえば、企業、市の間接的な関与が三号機増設の政策意思決定を導いたといえるのではないだろうか。

## ②尾鷲漁業協同組合における意思決定の構造と過程

尾鷲三田火力発電所三号機増設問題に対して、最終的にこの増設を左右する立場におかれた漁協において、どのような過程で意思決定がなされたのか、その過程を分析すると同時に、そこで、組合員及び漁協に対してどのように権力が行使されたのか、また、行使された側は、それに対し、何を考え、どのように対応したのか、を明らかにする。

まず、この三号機増設問題に対して、漁協が最初にとった意思決定は昭和五七年七月一〇日の総代会において、「増設絶対反対、アセスメントも検討しない」という決定であった。この総代会というのは、組合員約四〇〇名の中から各区ごとに選出された総代、一〇〇名によって組織されるもので、こ

こでの決定は総会の決定とみなされるわけである。さて、ここで問題となるのは、この時点での役員会（一二名）の勢力関係である。このバランスは増設賛成（一名）増設反対（一一名）である。増設賛成の役員一人は火力発電所関連会社である「瀬尾鷲ポートサービス」の社長で、三号機増設の直接的な関係者である。

つまり、この時点では、役員の勢力関係がそのまま漁協の意思決定に反映されたといえる。

さて、漁協の増設絶対反対の決議以降、尾鷲市の市民感情は三号機増設を望む声が高まり、それを妨げる漁協への不信

感も日増しに高まっていた。こうした一般市民の動きとして注目すべきが、昭和五八年九月三〇日「アセス検討を真剣に考える市民有志一同」が決り集会を開き、アセスメント検討を訴える要望書と一万九千七百一五人の署名簿を市長に提出した。つまり、この時点で市民の約六割が増設賛成だったといえる。

次に、漁協における増設賛成派と増設反対派の具体的な動きを分析してみたい。

さて、増設賛成派が最初に動きだしたのは昭和五八年十月三〇日、「三重県船員組合尾鷲支部」が「①アセスメント検討を積極的に受け入れる。②増設問題という重大な問題を役員会、総代会、一一二名だけで牛耳るのは民主的でない。漁協へ総会の開催を申し入れる」という二点の決議を行なったことに始まる。

しかし、この申し入れにもかかわらず、十一月二五日の総代会、十一月二六日の役員会においても総会開催は否決された。

その後、十一月二八日、「三重県船員組合尾鷲支部」は尾鷲漁業協同組合定款にもとづいて総会開催を求める趣意書とそれに必要な一六五名の署名簿を組合長に提出した。<sup>(13)</sup>これに対して、増設反対派は「尾鷲の漁業を守る会（沿岸漁業組合、

ハマチ養殖会らの有志）」を結成し「①組合混乱の責任追及、②役員会、総代会の意思に同調してアセスメント検討を阻止し増設計画の撤回を求める運動を行なう」という二点を内容とした抗議の趣意書を市長に提出した。

結局、総会は二月一六日に開催されたが、火力増設に関する審議に入る前に、反対派によって申し入れられた増設以外の問題を審議することになり、そのまま閉会するに至った。次に、二月二三日、臨時総会が開催されたが、予期せぬ役員総辞職という最悪の状況となった。これは、役員内における反対派（一人）が、役員総辞職により組合自体の機能を停止させることにより、三号機増設問題を少しでも遅らせようとする上でのことと考えられる。

そして、昭和五九年一月五日、役員総選挙が行なわれ、役員一二名（理事八名、監事四名）が選出された。この時点での勢力関係は、賛成派六名、反対派六名となり、組合長も賛成派が獲得するに至った。以前の一方的反対派優位の状況から、組合内においてもしだいに増設賛成派の勢力が向上してきたといえる。

続いて、二月一〇日、通常総会が開催され「アセスメント検討を受け入れるか、否か」の採決で、賛成（二三三名）反対（二〇一名）でアセスメント検討が決定された。この決定

により、三号機増設問題は大きく前進したといえる。

その後、二月一六日、中部電力が「尾鷲三田火力発電所三号機増設に係る環境影響評価準備書（アセスメント）」を発表した。これに対して賛成派、反対派、両派とも独自に選定した学識者に「アセスメント検討」を依頼した。

しかし、その結果は賛成派が「公害の可能性はない」、反対派は「公害の可能性がある」というもので、これにより増設の賛否を導くには至らなかった。

そして、三号機増設問題に対する漁協の最終的な意思決定を行なわなければならない状況が外部からも内部からも起こってきた。五月一〇日、再度、増設賛成派から総会開催請求の趣意書が組合長に提出された。五月一八日の役員会で六月八日に総会を開催することが決定された。

何とか、これを開催させたくない増設反対派は、五月二九日「水産業協同組合検査請求申請書」を県に提出し、組合員資格問題を取りあげることに<sup>(14)</sup>より、総会無効を主張した。しかし、これは棄却され、予定通り、六月八日、総会が開催された。その結果、協力金上積みという条件つきではあったが、増設賛成（一八二名）、増設反対（一四六名）で事実上、尾鷲三田火力発電所三号機増設が決定された。

次に、このような漁協の意思決定に対し、だれが関与し、

どのように権力が行使されたのか、その構造と過程を明らかにしてみたい。

まず、これを明らかにするにあたり、次の二つの側面からアプローチが必要であると考えられる。第一は、漁協に対する外部からの関与である。すなわち、漁協に対して、誰が、どのように権力を行使して意思決定に関与したのかである。

第二は、漁協内における権力の行使、すなわち、組合員間における関与である。

さて、第一の点であるが、漁協が昭和五十七年七月一〇日、三号機増設絶対反対を決議して以来、企業、行政などあらゆる外部からのアプローチも漁協の意思決定に対して、それを動かすほどの力をもっていなかった。また、国からの指導で、漁協の反対のまま増設を決定することはできず、増設問題は行き詰まった状態であった。

そこで尾鷲市がとった方法というのが、漁協内部の増設賛成派に積極的に働きかけて内部から増設賛成の運動を広げていこうというものであった。その核となったのが、三重県船員組合尾鷲支部であり、契機となったのが、昭和五十八年、一月二八日、定例総会での決議である。前述のごとく、この時点までは役員一二名のうち、反対派役員が一名であるように組合の大勢は、増設反対であった。こうした組合内にお



いて増設賛成派の核となる三重県船員組合尾鷲支部が増設賛成を決議したことは、三号機増設問題にとって明るい展望をもたせるものであった。

次に、ここで三重県船員組合尾鷲支部が増設賛成の決議を行なった要因としては、第一に、この組合が近海および遠洋漁業に従事する船員によって組織されており、湾内における公害問題に対して直接的に関係なく、客観的に増設問題を考えられるということがあげられる。第二に、この三重県船員組合尾鷲支部の支部長であるH氏が、尾鷲市長と血縁関係にあるという点である。つまり、H氏が市長と血縁関係にあるからこそ、漁協組合員でありながら尾鷲市の財政状況、将来展望、増設後のメリット、デメリットを直接的に話を聞くことにより十分判断できる人物であったということである。

この点において、市長がH氏を通して漁協に間接的に関与したといえる。

しかし、たとえ市長がH氏を通して漁協に関与したとしても、H氏が定款にのっとった手続きをふみ、総会開催の請求を行なったのであるから、決つて非合理的なことではないと考えられる。

つまり、方法の問題は別としても、事実、漁協内に三号機増設を望む組合員は、以前からいたわけで、それが、三重県

船員組合尾鷲支部を核として増設賛成の動きが活発となったと考えるのが適切ではないだろうか。

その後、漁協においては、昭和五九年一月五日、役員選挙、二月一〇日、総会「アセスメント検討を決定」、六月八日、総会、「増設賛成を決定」と徐々に増設賛成に向けて動いていったわけだが、結局、行政や企業が漁協に対して直接的ではなく、前述のように間接的に関与したことが増設を決定に導いたといえるのではないだろうか。

次に、第二の点であるが、ここで問題となるのが漁協内における、今だに残存する親方・子方関係、また、船主と船員といった漁業従事者間における支配関係である。

前述したとおり、昭和五九年一月五日の役員選挙以前、役員内の賛成、反対の勢力関係が、そのまま漁協の意思に反映するような状況は、こういった漁業特有の支配関係が大きく影響していると考えられる。つまり、組合員個人の意見よりも、役員（船主、親方層）の意見によって漁協の意思決定がなされるという点は否めない。これは、被支配層が、支配層の恩恵をこうむっているわけで、それに反することは、自分たちの経済的基礎に反することであり、結局は、支配層に従わなければならないのは、ある面、しかたがないことといえる。

### 第三節 火力発電所増設問題に対する住民運動

まず初めに、火力発電所増設問題をイッシュューとして考えた場合の権力の二面性 (Two-face of Power)、すなわち、権力者 (Power) と非権力者 (Powerlessness) の構造を明確にしておく。

三号機増設問題が国家事業の側面をもち、国、企業、市などの共同事業である以上、これらを国家権力を背景とした権力者 (Power) と考えることができる。また、漁協内部における増設賛成派も前述の権力者と同様の意思をもつ人々であり、これらの権力者に従属するものと考えるべきである。

それでは、三号機増設問題に関する非権力者 (Powerlessness) は誰であるのか。一言で言えば、増設反対派である。この増設反対派の主なもの、漁協内においては「尾鷲の漁業を守る会」、市民団体では、「公害から健康と環境を守る市民会議」である。

そして、こういった非権力者 (Powerlessness) が、三号機増設問題に関して最後まで反対運動を押し通さず、また、押し通すことができず、最終的には三号機増設を認めてしまったのか。 (Powerless is silence?) その要因分析を行なうと、以下のような四点が考えられる。

第一は、増設反対派一人一人の意志の弱さ (weak-minded) である。つまり、三号機増設問題に対する賛成の動きが尾鷲市内で日増しに増大する中で、増設反対派は、しだいに孤立していった。昭和五九年六月五、六日の両日、六月八日、漁協総会を直前にひかえ、増設反対派、賛成派、それぞれが市民集会を開いた。この時の参加数は、反対派が二五〇人に対し、賛成派は一六〇〇人に達した。このことからわかるように、三号機増設問題の最終段階には、市全体が増設賛成の流れになっていたと言っても過言ではない。こういった非顯示的な Power が、増設反対派に及ぼした影響は計り知れないものだと考えられる。

つまり、こういった状況の中で、増設反対派一人一人の意識の中に「自分たち少数が反対運動を続けても、結局は、増設は決定してしまう。だから反対運動を続けてもしかたがない」といった意志の弱さ (weak-minded) が生まれてきたのではないだろうか。これが、増設反対派を解体せしめて、三号機を決定に導いたと考えられる。

第二は、三号機増設に関する反対運動の主旨の問題である。つまり、漁協内の反対派に限って考えれば、反対運動の主旨が、真に、尾鷲の海を守るために、また、自分たちの生活を守るためのものでは問題はないが、今回の場合、協力金

の上積みを目的として増設反対を行なう者もいた。

これは、六月八日の総会で、増設反対派が意思を押し通すことなく、協力金の上積みの条件闘争へと切替わっていったことからわかる。これにより、総会は漁場の環境問題はそっちのけで、協力金の提示額八億円に対して、三億二千万円の上積み要求という方向に転換していった。<sup>(15)</sup>このことは、反対運動の目的を「協力金の上積み」とする人がいた結果と考えられる。だから、増設反対派の一部が、時期を見はからって増設絶対反対から条件闘争へと転換していき、最終的には、三号機増設を認めたと考えられる。

第三は、増設反対派の中に村八分 (minority feeling) を恐れる意識が生まれてきたと考えられる。

つまり、前述のように市全体が増設賛成の方向に進む中で、それに反逆 (増設反対) することにより村八分 (minority feeling) となる可能性が出てくる。尾鷲市は、人口約三万人の地方都市であるが、今だ密接な近所づき合いは残存しており個人<sup>(16)</sup>の増設問題に対する立場も、地区民だれもが知っているような状況である。こうした中で、増設反対を押し通すことは難しいことだと考えられる。

第四は、ひとつの推論であり、仮設の域を出ないが、非権力者 (Powerlessness) が最終的に権力者 (Power) に屈して、

自分たちの意思を押し通すことができないのは、社会の構造、地域の社会的特性やイデオロギーが、非権力者 (Powerlessness) が権力者 (Power) に屈するようになっていっているのではないだろうか。

このような要因から、非権力者 (Powerlessness) が自分たちの意思を押し通すことができず、最終的には権力者に押しきられてしまうと考えられる。

すなわち、尾鷲市における三号機増設問題に関していえば、増設反対派が最終的に増設を認めてしまった要因は以上のような四点だと考えられる。

#### おわりに

本稿の課題は、地域社会における政策意思決定の構造と過程を権力構造分析を用いて明らかにすることであった。

特に、伝統的な権力構造分析では無視されてきた「権力の二面性 (Two face of Power)」、すなわち、権力者 (Power) と非権力者 (Powerlessness) の二側面からの分析を試みた。

そこには、私自身の「地域社会の意思決定が権力者によってのみ決定されているものなのか。また、非権力者はつねに、それに対して黙っていいものなのか」という疑問が根底にあったことは言うまでもない。

そして、これを電源開発というイッシューを事例として、このような大規模開発、つまり地域の方向性を決定するような重要な意思決定を権力者の意思だけで決定していいものなのか、また、決定できるものなのか、という視点で進めてきた。

そこで、私の到達した結論は、地域社会の政策意思決定を権力者のみで決定することは妥当ではないということである。つまり、地域社会の政策意思決定の大原則は住民の総意のもとで、全体的な利益（地域住民全体の利益）を目的とするものでなければならぬし、究極的には、権力者（Power）、非権力者（Powerlessness）、両者とも納得のいく決定が理想であるの言うまでもない。たとえ非権力者（Powerlessness）が意思を押し通すことができなくても、それなりの納得のいく理由がなければならぬ。

しかし、尾鷲市でもそうであったように非権力者（Powerlessnes）が、最終的に権力者（Power）に屈するような状況は、今だ残存しているといわざるをえない。これをいかに改革するかは地域社会にとって今後の大きな課題であると考えられる。

最後になりましたが、本稿を草するにあたり、多大な御協力をいただいた、浜谷定喜氏、浜田辰夫氏、尾鷲市役所、市

立図書館、また、終始御懇切なる御指導をいただいた、斉藤政夫教授、満田久義助教授に深く感謝の意を表す次第である。

#### 注

(1) 古城利明一九六七「多元主義的権力理論と地方政治」(社会学評論第一七巻三号、No六七)五〇頁。

(2) J. Gavenda 1980 "Power and Powerlessness"

(University of ILLINOIS PRESS) Preface, vii

(3) P. Bachrach and M. S. Baratz 1962, "The Two face of Power" (American Political Science Review, 56)

J. Gavenda. op. cit., p. 9

(4) J. Gavenda. op. cit., p. 9

(5) 昭和三〇年代の高度経済成長期には、急速な電力需要の増加により早急な電源開発が必要となった。こうした背景のもと、中部電力も昭和三十六年、尾鷲市に大規模な火力発電所を建設する計画を発表した。その後、種々の問題も克服し昭和三十九年一月、二月にそれぞれ一号機、二号機が営業を開始した。

(6) 中部電力は、当初三号機、四号機の二機の火力発電所建設を計画してきたが、昭和五七年六月に三号機、一機に計画変更を行なう。

(7) 電力の需給を考慮し、電源開発の円滑な実施を進めるために昭和二十七年に施行された法律

(8) 総理府に置かれた電源開発に関する基本計画の審議、調整を行なう機関。会長は内閣総理大臣で、以下、大臣七名、学識経験者八人で組織されている。

(9) 日本電気協会編、一九六八「電源開発のあゆみ」四三九頁。

(10) 「尾鷲三田火力発電所、環境影響評価準備書(抜粋)」一頁。

(11) 昭和五九年二月二五日「一般市民を対象としたアセスメント説明会」

昭和五九年二月二九日「尾鷲漁業協同組合に対するアセスメント説明会」

昭和五九年三月一一、一四、一六日「矢野浜地区公害対策協議会に対するアセスメント説明会」

(12) 尾鷲漁業協同組合に属する船員によって組織された組合

(13) 尾鷲漁業協同組合定款第三九条、二(二)によると臨時総会召集に必要な署名は正組合員の五分の一以上

(14) 増設反対派は総会開催以前に、まず組合員の資格を審査することが必要であり、組合員の資格がない人々によって開催される総会は無効であると主張した。

(15) 「一億二千万円」という要求額は、組合員一人あたり、二五〇万円×組合員四五四人で換算された金額。

(16) 昭和五八年一月に、尾鷲市行野浦地区(世帯数六〇戸)において行なった調査結果によると現在の交際関係について「お互い困った事等の相談ができ、助け合っているような関係(三八%)、ざっくばらんにつき合い、ちょっとした物や金の貸借ぐらいはできるような関係(三五%)」という結果であった。つまり、尾鷲市においては、今だ密接な交際関係が存在しているといえる。

(大学院博士前期課程)